IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Infrastruktury**
(nr 81)
z dnia 10 marca 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Infrastruktury (nr 81)

10 marca 2021 r.

Komisja Infrastruktury, obradująca pod przewodnictwem posła **Pawła Olszewskiego (KO)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację na temat praktyk służb skarbowych wobec firm wykonawczych świadczących usługi w zakresie utrzymaniowych robót drogowych i stosowanych stawek podatku od towarów i usług oraz informację na temat problemów wykonawców w realizacji kontraktów na drogach krajowych i samorządowych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Magdalena Rzeczkowska** sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikami, **Rafał Weber** sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury wraz ze współpracownikami, **Tomasz Żuchowski** p.o. generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad wraz ze współpracownikami, **Barbara Dziecuchowicz** prezes zarządu Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa wraz ze współpracownikami, **Grzegorz Bagiński** przedstawiciel Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Kamil Basicki**, **Elżbieta Kessel** i **Jakub Sindrewicz** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Witam państwa bardzo serdecznie. Witam panie i panów posłów. Otwieram posiedzenie Komisji Infrastruktury. Informuję, że posiedzenie zostało zwołane przez marszałek Sejmu na podstawie art. 198j ust. 2 regulaminu Sejmu i będzie prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość.

Znają państwo sposoby logowania i łączenia. Prosiłbym o zalogowanie się do systemu. Za chwilkę przystąpimy do sprawdzenia kworum. Proszę o wyświetlenie pulpitu do głosowań i naciśnięcie dowolnego przycisku. Stwierdzam kworum. Pulpit będzie cały czas aktywny dla posłów, którzy później dołączą do posiedzenia Komisji.

Zgodnie z przedstawionym porządkiem przedmiotem dzisiejszego posiedzenia będzie informacja na temat praktyk służb skarbowych wobec firm wykonawczych świadczących usługi w zakresie utrzymaniowych robót drogowych i stosowanych stawek podatku od towarów i usług oraz informacja na temat problemów wykonawców w realizacji kontraktów na drogach krajowych i samorządowych. Przedstawiają pan minister finansów, funduszy i polityki regionalnej oraz minister infrastruktury. Proszę o przedstawienie informacji. Kto pierwszy? Pani minister, proszę uprzejmie.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Magdalena Rzeczkowska:

Witam. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przechodząc do przedstawienia działań, chciałam przedstawić informację o działaniach organów skarbowych wobec firm wykonawczych, które świadczą usługi w zakresie utrzymaniowych robót drogowych. Celowo nie używam tutaj słowa „praktyka”, ponieważ słowo „praktyka” jest nacechowane negatywnym, pejoratywnym znaczeniem i sugeruje działania bezprawne, w całej tej sprawie wszyscy poruszamy się natomiast w granicach obowiązującego prawa.

Szanowni państwo, problem jest znany. Był już przedmiotem prac i bogatej korespondencji Wysokiej Komisji. W skrócie przedstawię tylko, że istota tego zagadnienia sprowadza się do zastosowania nieprawidłowej stawki podatku VAT dla umów „utrzymaj standard”, które były zawierane z wykonawcami przez Generalną Dyrekcję Dróg Kra-

jowych i Autostrad. Zamiast stosowania jednolitej stawki podatku 23%, która powinna mieć zastosowanie w przypadku takich umów, stosowane były stawki zróżnicowane: 8% bądź 23% VAT.

Stanowisko ministra finansów o prawidłowości zastosowania stawki 23% do usług kompleksowego utrzymania dróg zostało potwierdzone przez sądy administracyjne. Minister finansów i sądy administracyjne wskazują, że ocena zastosowania właściwej stawki podatku VAT powinna być rozpatrywana przez pryzmat zawieranej umowy, czyli z punktu widzenia nabywcy tego świadczenia. Jeżeli z umowy i z całokształtu okoliczności wynika, że celem nabywcy jest otrzymanie świadczenia w postaci pożądanego przez niego stanu dróg i kompleksowego świadczenia, na który składa się szereg czynności, w celu utrzymania zakładanego standardu, to taka usługa dla celów podatkowych nie powinna być sztucznie dzielona na poszczególne czynności, które mieszczą się w ramach kompleksowej usługi.

Oznacza to, że w sytuacji wykonania przez jeden podmiot wszystkich czynności składających się na usługę kompleksowego utrzymania dróg czynności te podlegają opodatkowaniu według stawki VAT 23%. Natomiast w przypadku, kiedy poszczególne czynności, które wchodzą w skład usługi kompleksowego utrzymania dróg, są wykonywane odrębnie, na przykład w ramach podwykonawstwa, każde świadczenie podwykonawca powinien opodatkować według stawki właściwej dla konkretnej świadczonej usługi, bo nie jest to jedna usługa, tylko podwykonawcy wykonują jej składowe części, jak gdyby poszczególne usługi odrębnie.

Szanowni państwo, o ile przed 2013 r. stanowisko organów podatkowych w tej sprawie faktycznie nie było w pełni jednolite, o tyle co najmniej od marca 2013 r. wszyscy uczestnicy tej sytuacji, szczególnie GDDKiA, mają pełną i wyczerpującą wiedzę w zakresie tego, jakie jest stanowisko ministra finansów. Chodzi o to, co powiedziałam, o kwestię kompleksowości usługi i ewentualnych podwykonawców, czyli chodzi o te dwa faktyczne stany. Mimo to umowy nadal były zawierane w takim modelu, z nieprawidłową stawką podatku VAT.

Kwestia ta była szczegółowo omawiana na posiedzeniu Komisji Infrastruktury, które odbyło się 21 marca 2018 r. Przedstawione to było również w korespondencji, która po tym posiedzeniu przekazana została na ręce marszałka Sejmu. Było to pismo z sierpnia 2018 r., w którym ówczesny wiceminister finansów pan Paweł Cybulski wskazał – i to stanowisko nadal pozostaje aktualne – że wiodącą rolę w rozwiązaniu tego problemu powinien pełnić minister infrastruktury, właściwie formułując zapisy umowy. Minister finansów został tutaj niewłaściwie zidentyfikowany jako adresat żądań podjęcia działań, które miałyby na celu minimalizację negatywnych skutków dla przedsiębiorców.

Podejmując działania, które miałyby już na celu definitywne, ostateczne rozwiązanie zaistniałej sytuacji, 26 stycznia tego roku minister finansów opublikował objaśnienia podatkowe właśnie w zakresie tzw. kontraktów utrzymaniowych, czyli pierwszego kompleksowego kontraktu, oraz wywołaniowych, które zostały opracowane we współpracy z Ministerstwem Infrastruktury i GDDKiA. Objaśnienia te nie wprowadzają rewolucji, bo są zgodne ze stanowiskiem, które – tak jak wspomniałam – zostały wypracowane już w 2013 r., natomiast mają znaczenie dla przyszłych umów i częściowo realizują postulaty branży. To jest to, co należało i co można było tutaj zrobić zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa podatkowego. Przypomnę tylko, że nie mamy żadnych wątpliwości co do tego, że stawka podatkowa stosowana w poprzednio zawartych kontraktach i umowach była nieprawidłowa.

Szanowna Komisjo, wracając do posiedzenia Komisji Infrastruktury, które – jak wspomniałam – miało miejsce 21 marca 2018 r., gdzie też była przedstawiona informacja ministra infrastruktury i ministra finansów na temat stosowania przez firmy wykonawcze świadczące usługi w zakresie utrzymaniowych robót drogowych stawek podatku od towarów i usług, celem tego posiedzenia i kolejnych podejmowanych działań było znalezienie sposobu rozwiązania tej sprawy. W wyniku przeprowadzonej dyskusji przyjęto następujące propozycje co do dalszych działań.

Po pierwsze, Ministerstwo Infrastruktury zadeklarowało m.in. gotowość GDDKiA do indywidualnego aneksowania umów zawartych z wykonawcami robót utrzyma-

niowych, jak również możliwość doprowadzenia do porozumienia dotyczącego umów zawartych przed interpretacją ministra finansów w stosunku do przedsiębiorców, którzy prawidłowo rozliczyli podatek VAT. Ministerstwo Finansów natomiast zadeklarowało weryfikację interpretacji indywidualnych, które dotyczą stawki podatku VAT na usługi utrzymaniowe dróg pod kątem stwierdzenia ich prawidłowości. Zadeklarowało również przyjrzenie się działaniom kontrolnym organów skarbowych w przedmiotowym obszarze.

Zadeklarowane działania zostały wykonane. Ich wyniki zostały przekazane Komisji przy wspomnianym przeze mnie piśmie wiceministra Cybulskiego z sierpnia 2018 r. W skrócie przypomnę, że została przeprowadzona analiza wydanych interpretacji indywidualnych, przeprowadzone też zostały kontrole wewnętrzne w zakresie oceny zasadności prowadzenia kontroli w przedmiotowym obszarze. W tym zakresie nie stwierdzono uchybień.

Przechodząc do informacji odnośnie do ostatnich działań, które w tej sprawie podjęte zostały przez Ministerstwo Finansów, oprócz wspomnianych opublikowanych objaśnień podatkowych w styczniu tego roku, w październiku 2020 r. Ministerstwo Finansów zgromadziło dane z wszystkich izb administracji skarbowych o ilości i stanie spraw, czyli kontroli, postępowań, czynności sprawdzających prowadzonych przez organy KAS z uwzględnieniem kwot spornych wynikających z nieuprawnionego zastosowania stawki preferencyjnej na kontraktach typu „utrzymaj standard". Dokonaliśmy również przeglądu zapadłych orzeczeń sądów administracyjnych w tym zakresie.

Z aktualnie posiadanych danych wynika, że problem jest procedowany w 10 izbach, łącznie jest to 95 spraw dotyczących kontrahentów GDDKiA, z czego w toku pozostaje 39 spraw, w tym 2 są na etapie czynności sprawdzających, 5 na etapie kontroli – 1 jest kontrolą podatkową, 4 są kontrolami celno-skarbowymi – jest 11 postępowań podatkowych w pierwszej instancji, 2 w drugiej instancji, 10 spraw przed wojewódzkim sądem administracyjnym ze skarg na decyzje dyrektorów izb i 9 spraw przed NSA. Ponadto są 3 sprawy, które wprawdzie nie są w toku, ale mogą mieć swój ciąg dalszy, jeżeli podatnik nie złoży spodziewanej przez organ korekty po czynnościach sprawdzających – to jest 1 sprawa – lub też zostanie złożone odwołanie od wydanej decyzji organu drugiej instancji – są 2 takie przypadki.

W części spraw nie stwierdzono nieprawidłowości co do stosowanych stawek na tego typu kontraktach. Nie każda sprawa, gdzie takie uchybienia zostały zidentyfikowane, prowadziła do sporu między organami KAS a podatnikami, czego przykładem jest 11 spraw na 95 spraw, gdzie w skutek czynności sprawdzających lub kontroli bieg spraw zakończyło złożenie korekt przez podatnika.

Znaczne kwoty stwierdzonych uszczupleń świadczą o wadze i skali analizowanego zagadnienia. Szacowana kwota zaniżenia podatku należnego z uwagi na nieuzasadnione stosowanie stawki preferencyjnej to 32,5 mln zł, natomiast kwota zaniżenia z uwzględnieniem pozostałych nieprawidłowości to już 36,5 mln zł. Zwraca uwagę to, że pierwsza kwota jest o niespełna 10 mln zł niższa niż analogiczna kwota wskazana przez izby w październiku ubiegłego roku, a ma to związek z wydanymi objaśnieniami podatkowymi w zakresie podatków utrzymaniowych, które spowodowały obniżenie tych ustaleń ze względu na ostateczne wyjaśnienie podejścia i prawidłowości zastosowania stawek podatkowych. Jako przykład można tu wskazać jedną ze spraw, gdzie właśnie z tego powodu obecnie szacowana kwota uszczuplenia to ok. 936 tys. zł. Pierwotnie były to ponad 2 mln zł, które zostały stwierdzone w wyniku ustalenia sporządzonego przed publikacją tychże objaśnień.

Przeważająca ilość spraw, a co za tym idzie – również uszczupleń w podatku VAT pochodzi ze Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach. Są to odpowiednio 34 sprawy, czyli to jest ponad jedna trzecia wszystkich spraw, oraz 21,5 mln zł, czyli nieco ponad dwie trzecie łącznej kwoty analizowanego zaniżenia podatku VAT w skali Polski. Na 41 wydanych decyzji przypadało 9 decyzji uchylonych w drugiej instancji, 14 uchyleń decyzji drugoinstancyjnej dokonanych przez WSA i jeden wyrok NSA, który był niekorzystny dla KAS.

Z otrzymanych informacji wynika, że najczęstszą przyczyną uchyleń była błędna kwalifikacja przez podwykonawców usług świadczonych na rzecz GDDKiA lub na rzecz jej

kontrahentów. Były one klasyfikowane jako usługi o charakterze kompleksowym, czyli nastąpiło przyporządkowanie kontraktów do kategorii „utrzymaj standard”. Kolejną przyczyną było niewystarczające ustalenie stanu faktycznego sprawy, co uniemożliwiło jej rozpoznanie co do meritum. Pierwszy problem, czyli kwestia rodzaju kontraktu i mających zastosowanie stawek, został zaadresowany wspomnianymi już przeze mnie objaśnieniami podatkowymi.

Szanowna Komisjo, na zakończenie chciałabym podkreślić, że jako Ministerstwo Finansów i Krajowa Administracja Skarbowa dostrzegamy i rozumiemy wagę sprawy, zwłaszcza z perspektywy indywidualnego podatnika. Wielokrotnie zarówno ja, moi współpracownicy, jak i moi poprzednicy spotykaliśmy się z przedsiębiorcami w tej sprawie i zapewniam, że wszędzie tam, gdzie istnieje możliwość dialogu i polubownego rozstrzygnięcia sporu, korzystamy z tej możliwości. Mam nadzieję, że przedstawiona przeze mnie informacja jest wyczerpująca. Oczywiście jesteśmy gotowi odpowiedzieć na pytania Wysokiej Komisji.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję serdecznie, pani minister. Jest jeszcze druga część informacji, czyli informacja na temat problemów wykonawców w realizacji kontraktów na drogach krajowych i samorządowych. Myślę, że tu najbardziej właściwy będzie pan minister Weber, bowiem informacja przedstawiona przez panią minister była dość kompleksowa. Panie ministrze, czy chciałby pan dodać coś do części pani minister?

Sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury Rafał Weber:

Panie przewodniczący, pani minister, Wysoka Komisjo, ze względu na problemy techniczne dołączyliśmy do posiedzenia Komisji z pewnym opóźnieniem, natomiast z dużą uwagą wysłuchałem informacji udzielonej przez panią minister Magdalenę Rzeczkowską. W mojej ocenie wyczerpuje ona temat, który został określony w porządku obrad w tytule tego punktu.

Na początku swojej wypowiedzi pani minister nawiązała do historii i do sierpnia 2012 r., do interpretacji dyrektora izby skarbowej w Warszawie, który stwierdził, że świadczone usługi związane z utrzymaniem autostrady powinny być opodatkowane odrębnie, z zastosowaniem właściwych dla nich stawek podatku VAT, to jest albo 8%, albo 23%, natomiast później, w lipcu 2015 r., minister finansów wydał zmianę do tej interpretacji, wskazując jej nieprawidłowość i stwierdzając, że usługę utrzymania autostrady należy jednak uznać za usługę kompleksową, czyli za usługę z zastosowaniem podstawowej stawki VAT – 23% dla całości prac wykonywanych w ramach tej usługi. Stąd ten problem, który należało rozwiązać.

Pani minister Magdalena Rzeczkowska powiedziała o tym, że w styczniu tego roku MF opublikowało objaśnienia podatkowe pt. „Opodatkowanie podatkiem od towarów i usług kontraktów drogowych typu «utrzymaj standard» oraz wywołaniowego”. To jest efekt wielomiesięcznych prac przedstawicieli przede wszystkim Ministerstwa Finansów, ale oczywiście także przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury, którzy w dyskusjach brali udział. Brali w nich udział również, jak powiedziała pani minister, przedstawiciele wykonawców. Oni też są stroną umowy z generalnym dyrektorem dróg krajowych i autostrad i to oni te usługi świadczą.

Jeżeli są pytania państwa posłów, jesteśmy do dyspozycji. Natomiast oprócz tego, co powiedziała pani minister Magdalena, nie mam nic do dodania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję serdecznie. Czy są pytania panów posłów? Pan przewodniczący Grabarczyk, proszę.

Poseł Cezary Grabarczyk (KO):

Dziękuję, panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, państwo ministrowie, bardzo dziękuję za dość obszerną, także gdy chodzi o statystykę, informację pani minister. Ponad 90 spraw, wartość, która początkowo zbliżała się do 50 mln; problemy przedsiębiorców – i to problemy, które nie zostały przez nich zawinione. W postępowaniu administracyjnym, także skarbowym, obowiązuje zasada zaufania i skutkiem zamieszania ze stoso-

waniem stawek nie powinno być pogrążenie podmiotów, które w sposób niezawiniony popadły w tarapaty.

Chciałbym, żeby pani minister mogła jeszcze podać szczegóły jednej sprawy przed NSA, która nie została wygrana przez administrację skarbową. Czego dotyczyła? Na jaką kwotę sprawa ta opiewała? Chciałbym też zapytać, czy pani minister bądź pan minister Weber mają informacje, czy skutki dla podmiotów świadczących usługi utrzymaniowe, które ostatecznie miały miejsce, spowodowały likwidację firm.

Jesteśmy dziś w ważnym momencie. Wchodzimy w etap końcówki europejskiej perspektywy budżetowej. Wchodzimy w początek realizacji wielkiego projektu – planu odbudowy. Potencjał wykonawczy – a utrzymanie to przecież nie tylko odśnieżanie, utrzymanie jezdni w czystości, zamiatanie, ale także kwestie związane z oznakowaniem pionowym, poziomym, z odtwarzaniem barier – jest potencjał, który także ma wykorzystanie przy realizacji projektów drogowych, zarówno tych wielkich, czyli autostrad czy dróg ekspresowych, jak i mniejszych. Dlatego prosiłbym o odpowiedź na to pytanie. Do rozstrzygnięcia zostało jeszcze ponad 30 spraw. Chciałbym zapytać o rokowania. Czy sprawy te nie skończą się z poważnymi następstwami dla podmiotów gospodarczych? Czy one przeżyją? Mogłoby to osłabić potencjał wykonawczy. Jeszcze raz podkreślam, że nie byłoby całej sprawy, gdyby nie pierwsza interpretacja, a objaśnienia podatkowe, o których wspominała pani minister, pojawiły niedawno, bo 26 stycznia 2021 r. To jest jeszcze ciepła bułeczka. Powiedzmy, że to jest ta kropka nad i.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję serdecznie. Nie widzę zgłoszeń ze strony posłów, ale ze strony społecznej zdalnie pytanie chciałaby zadać pani prezes zarządu Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa, pani Barbara Dzieciuchowicz. Bardzo proszę.

Prezes zarządu Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa Barbara Dzieciuchowicz:

Dzień dobry. Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo ministrowie, Wysoka Komisjo, bardzo dziękuję, że dzisiejsze posiedzenie ma miejsce. Niestety nie byłam przez kilka pierwszych minut, podobnie jak pan minister Weber i kilka osób, które oczekiwały na zdalne połączenie. To jest trzecie posiedzenie Komisji Infrastruktury poświęcone temu tematowi. Cieszę się, że widać, iż takie spotkania w dużych grupach, ze wszystkimi zainteresowanymi zaczynają przynosić efekty. Efektem tym są z pewnością objaśnienia podatkowe, które zostały wydane przez MF z końcem stycznia bieżącego roku. Bardzo dziękuję pani minister obecnej na dzisiejszym posiedzeniu Komisji.

To jest z pewnością bardzo dobry, lecz pierwszy krok do całościowego rozwiązania tego problemu. Jak powiedział pan poseł Grabarczyk, sprawa jest świeża jak przysłowiowe bułeczki. Jeszcze nie minęły dwa miesiące od momentu opublikowania wyjaśnień, w związku z czym mamy nadzieję, że wszystkie toczące się postępowania będą przejrzane i przeanalizowane już pod kątem wydanych przez ministra finansów objaśnień.

Tak jak powiedziałam, to jest dobry krok, a problemy były bardzo poważne. Nie upadła żadna z firm członkowskich należących do naszej organizacji, ale nie wszystkie firmy świadczące tego typu usługi należą do naszej organizacji. Wśród spraw, o których wspominała pani minister finansów, gros dotyczy naszych firm członkowskich. Toczą się teraz przed urzędami, w związku z czym mam nadzieję, że w najbliższym czasie sprawy te zostaną zakończone i ci, którzy nie zawinili całej tej sytuacji, czyli wykonawcy, nie będą ofiarami zamieszania, które miało miejsce przez kilka lat.

Wyrażam taką nadzieję i jednocześnie pragnę wskazać, że kwestią, nad którą dalej musimy pracować, jest kwestia umów utrzymaniowych, które GDDKiA ma aktualnie zawarte, umów, które od dwóch lat z bezpieczeństwa miały stawkę podatku VAT 23%. Tych umów jest kilka. Są tutaj przedstawiciele GDDKiA, więc mam nadzieję, że również zabiorą głos, bo – jak mówię – objaśnienia podatkowe są, wszyscy je znają, a mamy umowy zawarte rok czy dwa lata temu, gdzie te stawki są wpisane. Prosiłabym o przegląd wszystkich aktywnych umów pod kątem zgodności z objaśnieniami podatkowymi, żeby za kilka lat nie okazało się, że stawka jest nieodpowiednia. Tu akurat sytuacja jest

inna, bo tu jest stawka 23%, czyli na przysłowiowy wyrost, więc nie ma tu takiego niebezpieczeństwa – niemniej problem jest.

Mam też prośbę dotyczącą nowych umów utrzymaniowych, które GDDKiA będzie ogłaszała. Dwie z nich zostały ogłoszone na nowych warunkach w oddziale warszawskim. Firmy zgłaszały tam różne wątpliwości, jeśli chodzi o zapisy dotyczące stawek podatku VAT. Wiemy, że GDDKiA zwróciła się do ministra finansów z prośbą o jednoznaczne stanowisko, jeśli chodzi o typy umów utrzymaniowych.

Mam nadzieję, że niebawem kwestia ta będzie rozstrzygnięta, bo są to umowy, w których są dwie stawki podatku VAT. Wykonawcy obawiają się więc tego, żeby za kilka lat nie okazało się, że akurat ten typ kontraktu powinien mieć akurat jednolitą stawkę, a nie dwie stawki. Na sali są również przedstawiciele dwóch firm świadczących tego typu umowy. Myślę, że jest też pan prezes, którego dotyczył problem związany właśnie z tym tematem, a którego firma była stroną. Myślę, że chodzi o ten wyrok, o który pytał pan poseł Grabarczyk.

W tym momencie bardzo dziękuję. Jeżeli mogliby zabrać głos również przedstawiciele firm wykonawczych, to byłabym wdzięczna panu przewodniczącemu i Wysokiej Komisji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję, pani prezes. Głos zabierze ten, kto się zgłosi. Zgłosił się pan Paweł Zawadzki, również z Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa.

Przedstawiciel Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa Paweł Zawadzki:

Dzień dobry państwu. Chciałem serdecznie podziękować, bo razem z panią prezes Dzieciuchowicz miałem okazję brać czynny udział w pracach z Ministerstwem Finansów na ostatnim etapie uzgodnień dotyczących objaśnień podatkowych związanych z kontraktami utrzymaniowymi. Wydaje mi się, że współpraca, szczególnie w ostatnich miesiącach roku poprzedniego, przebiegała wzorcowo. Dzięki temu po siedmiu latach wykonaliśmy olbrzymi krok do przodu, uzyskując objaśnienia podatkowe, które, mam nadzieję, w sposób istotny przybliżą nas do rozwiązania całościowo spraw związanych z kontraktami utrzymaniowymi w Polsce.

Jesteśmy jedną z firm, która prawdopodobnie najmocniej odczułaby skutki wprowadzenia różnolitych stawek podatku w przypadku kontraktów „utrzymaj standard" i wywołaniowych. Mam nadzieję, że objaśnienia pozwolą nam skutecznie nie popaść w problemy finansowe. Jesteśmy akurat na etapie uzyskiwania ostatecznego wyniku kontroli. Ta kontrola w przypadku mojej firmy przebiega i jest w katowickim UCS-ie, ale z racji tego, że od samego początku byliśmy w całym procesie, wydaje mi się, że mam całkiem sporą wiedzę na ten temat. Jeżeli mógłbym w dwóch zdaniach powiedzieć, jak rozumiemy to, co może się wydarzyć po objaśnieniach podatkowych, to pozwolę sobie w dwóch zdaniach przedstawić taką ścieżkę.

Zgodnie z intencją Ministerstwa Finansów objaśnienia podatkowe powinny dotykać kontraktów, które będą ogłaszane przez GDDKiA od momentu wydania objaśnień. Mają one również dotykać kontraktów, które we wcześniejszych latach były podpisywane z generalną dyrekcją, ale nie tylko generalną dyrekcją. W związku z tym kontrole, które w tej chwili będą się kończyć w ramach UCS-ów, zgodnie z tymi objaśnieniami mogą mieć pozytywny wynik dla firm wykonawczych, a wtedy oczywiście następuje zamknięcie tematu.

Tak jak wspomniała pani minister, jest też część umów, które będą wymagały korekty podatku VAT i zwrotu części VAT-u do UCS-ów. W związku z tym, że – wydaje mi się – każda ze stron czuje już, że jako wykonawcy nie byliśmy tymi, którzy przyczynili się do zaistniałej sytuacji, bardzo gorąco prosimy o to, żeby generalna dyrekcja pomogła nam ustalić szybką ścieżkę pomocy w sytuacji, kiedy wynik kontroli będzie dla firm negatywny. Pracowaliśmy nad takimi szybkimi ścieżkami. Wydaje mi się, że pan dyrektor Żuchowski doskonale pamięta, w jaką to szło stronę. Moglibyśmy wrócić do tych tematów i wypracować między sobą taką ścieżkę, żeby nie doprowadzić do trudnych sytuacji w firmach.

Druga rzecz jest taka, że wydaje się, że trzeba spróbować w sposób jednoznaczny uporządkować aktywne umowy, które są w sprzeczności z objaśnieniami wynikającymi z danych MF z 26 stycznia. Warto byłoby pochylić się nad tym wspólnie z MF i spróbować jednoznacznie uregulować ten temat.

Trzecia rzecz jest taka, że jest część wyników kontroli UCS-ów, które były negatywne dla firm. Prosilibyśmy o możliwość zweryfikowania tego za okresy wcześniejsze. Wydaje się, że w kontekście wyników kontroli UCS-ów w stosunku do większości podmiotów można byłoby zastosować zasadę zaufania organów państwa i odstąpić od naliczania różnic w podatku VAT.

Na koniec mojej wypowiedzi chciałbym jednoznacznie prosić o to, żeby generalna dyrekcja w sposób systemowy na etapie postępowania zamówienia publicznego korzystała z możliwości interpretacji przeznaczonych pod konkretny kontrakt dla poszczególnych oddziałów. Wydaje się, że w sposób istotny uchroni to nas przed negatywnymi skutkami rozbieżnych interpretacji w przyszłości. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Serdecznie dziękuję. Do głosu zgłosił się pan Grzegorz Bagiński, Polski Związek Pracodawców Budownictwa. To jest ostatni głos, a później poproszę o odpowiedź panią minister.

Przedstawiciel Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa Grzegorz Bagiński:

Dziękuję za udzielenie głosu. Dzień dobry wszystkim. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, pani minister, panie ministrze, chciałbym odnieść się i zadać pytanie dotyczące kontroli. Reprezentuję firmę. Jestem prezesem firmy, która przeszła przez ścieżkę odwoławczą skarżenia decyzji skarbowych. Nasza firma brała również udział w postępowaniu na drodze sądowej i już doszliśmy do NSA. To my byliśmy stroną skarżącą w jedynym wyroku, o którym wspominał poseł Grabarczyk.

Chciałbym zadać pytanie pani minister odnośnie do podejścia. Czy ministerstwo jest w stanie wpłynąć na Krajową Administrację Skarbową, aby stosowała zasadę zaufania do organów państwa? To dla nas bardzo istotna zasada, ponieważ zawieraliśmy umowy na bazie orzecznictwa, na bazie aktualnych interpretacji publikowanych na stronach KAS i Najwyższy Sąd Administracyjny potwierdził, że ochrona ta działa dla podatników.

Jako firma jesteśmy najbardziej zaawansowani w procesie. Byliśmy jedną z pierwszych firm kontrolowanych przez KAS, stąd też mamy najbardziej zaawansowane procesy odwoławcze i skarżące te decyzje. Dam przykład. Dla pozytywnej dla nas decyzji z kwietnia 2015 r. wydanej przez Naczelny Sąd Administracyjny w innej kontroli, za inne miesiące tego samego roku otrzymaliśmy decyzje skarbowe, które nie stosują zasady zaufania do organów państwa. Czyli mamy tę samą umowę w tym samym okresie roku, w innym miesiącu, ale mamy dwie decyzje rozbieżne z wyjaśnieniem KAS w procedurze skarżenia mówiące o tym, że co do zasady KAS nie jest zobowiązana do stosowania się do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, nawet w odniesieniu do decyzji korzystnej w innych okresach i nawet dla tego samego podatnika i tej samej kontroli.

To wskazuje na ogromne ryzyko z naszej strony, ponieważ powoduje to, że jako przedsiębiorcy będziemy zmuszeni przejść pełną ścieżkę odwoławczą w każdej sprawie i w każdym roku kontroli. To jest ogromne obciążenie dla nas jako przedsiębiorców, ponieważ najpierw musimy zapłacić podatek – aby móc funkcjonować w przetargach publicznych, musimy mieć wyregulowane wszystkie podatki i zaległości, w tym wynikające z decyzji kontrolnych. Muszą być one uregulowane, abyśmy mogli startować i dalej funkcjonować na rynku przetargów publicznych. Procesy odwoławcze, skarżące są bardzo długie, wieloletnie, co powoduje, że jako przedsiębiorcy musimy wszystkie je sfinansować.

W związku z tym z jednej strony widzimy pozytywne podejście w postaci nowo wydanego objaśnienia podatkowego. Jego skutki tak naprawdę dopiero poznamy. Tak jak wszyscy powiedzieli, jest to dość świeża sprawa. Chcielibyśmy odnieść się przede wszystkim do kontraktów podpisywanych przed zmianą interpretacji. To jest to, co Najwyższy Sąd Administracyjny wyraźnie podkreślił w swoim orzeczeniu: to, jak istotne jest stosowanie zasady zaufania do organów państwa.

Mam jeszcze raz pytanie do pani minister. Czy można wpłynąć na to, aby zasada zaufania była stosowana zgodnie z orzeczeniem wyroku wydanego w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję serdecznie. Pani minister?

Sekretarz stanu w MF Magdalena Rzeczkowska:

Dziękuję serdecznie, panie przewodniczący. Szanowni państwo, spróbuję zacząć od pytań pana posła. Najpierw zacznę od informacji, czy wiemy, jakie były skutki tych postępowań i czy firmy upadały, czy spowodowało to likwidację firm. Jako Ministerstwo Finansów i KAS takich informacji niestety nie mamy. Nie wiem, czy taka wiedza jest posiadana przez Ministerstwo Infrastruktury. Takiej wiedzy niestety nie mam.

Jeżeli chodzi o sprawy pozostające do rozstrzygnięcia i o pytanie o rokowania, co wiąże się z pytaniem pana prezesa o zasadę zaufania, o kwestię sposobu podejścia organu do rozstrzygnięć – to chciałam zacząć od objaśnień. Faktycznie ukazały się one dopiero w styczniu tego roku z mocą wiążącą dla organów KAS, natomiast linia interpretacji MF obowiązuje od marca 2013 r. W związku z tym nie jest tak, że to jest coś nowego, co się pojawiło, tylko jest tak, że w kontraktach, które były zawierane przez GDDKiA, od marca 2013 r. powinny być stosowane te zasady, które były już potwierdzone przez MF i utrzymują się od 2013 r. do chwili obecnej, do momentu wydania objaśnień, i oczywiście będą utrzymywać się po wydaniu objaśnień. W związku z tym kwestie umów i ich zapisów, tak jak oceniamy to z naszej perspektywy, jeżeli to są dwa typy umów: „utrzymaj standard” bądź typ drugi, wywołaniowy… Jeśli w typie „utrzymaj standard”, czyli kompleksowych usług, jest zastosowana stawka 23%, to jest wszystko OK i jest wszystko w porządku. W umowach wywołaniowych może być natomiast inna sytuacja, bo usługi te są stosowane odrębnie.

Jeżeli chodzi o postępowania prowadzone przez organy podatkowe, należy pamiętać, że organy są w swoim działaniu niezależne. Ani minister finansów, ani szef KAS nie ma wiążącego wpływu na prowadzone postępowania. Oczywiście organy te są obowiązane do przestrzegania wspomnianych objaśnień podatkowych, które są wiążące. W związku z tym w sprawach, które są w toku, należy te objaśnienia brać pod uwagę i odpowiednio korygować czy uwzględniać te rozstrzygnięcia w wynikach postępowań.

Co do spraw już zakończonych i spraw zakończonych ostatecznymi rozstrzygnięciami, to rozwiązania można poszukiwać bądź po stronie ulg, które można zastosować po stronie organów podatkowych, bądź też rozwiązań ustalanych z GDDKiA. To jest chociażby aneksowanie umów. Mam informacje, że tego typu rozwiązania też są stosowane – i też jest to właściwa droga.

Co do kwestii stosowania zasady zaufania do organów, to – tak jak powiedziałam – zasada ta jest stosowana, tak jak inne zasady, które wiążą organy w postępowaniu. Oczywiście każda sprawa podlega indywidualnej ocenie, w związku z tym mogą być różnice w podejściu do konkretnych spraw, ale nie do oceny merytorycznej stanu prawnego i realizowanych obowiązków. Wszystkie zasady natomiast, w tym i zasada zaufania publicznego, muszą być stosowane.

Przy rozstrzyganiu czy ocenie tych spraw w Krajowej Administracji Skarbowej wykorzystujemy wszystkie dostępne narzędzia prawne i mechanizmy. Wiem, że dialog z firmami się toczy. Tak to powinno wyglądać i wygląda, żeby od strony podatkowej maksymalnie sprawę rozwiązać, ale nie jest to całościowe rozwiązanie. Wspomniałam o instrumentach po stronie GDDKiA, one powinny znajdować – i myślę, że znajdują – swoje zastosowanie.

Co do kwestii wyroku NSA – oddałabym głos panu dyrektorowi, bo ma tekst wyroku i myślę, że zdecydowanie lepiej ode mnie zna ten wyrok, tak że jeśli można, to bardzo proszę, panie dyrektorze.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję serdecznie. Proszę bardzo, panie dyrektorze.

Zastępca dyrektora Departamentu Orzecznictwa Podatkowego Ministerstwa Finansów Karol Górecki:

Wysoka Komisjo, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, po pierwsze, sąd potwierdził prawidłowość stosowania stawek podatkowych właśnie w umowach „utrzymaj standard", czyli potwierdził prawidłowość merytoryczną ustaleń kontroli podatkowej, a następnie postępowania podatkowego. W tej konkretnej sprawie stanął murem za podatnikiem, przypominając o zasadzie zaufania do prawa.

Chciałbym podkreślić, że stosując – na kanwie tego właśnie wyroku – zasadę zaufania, organy podatkowe zmieniają swoje ustalenia, które były poczynione w toku kontroli podatkowej. Pani minister powiedziała, że na chwilę obecną z informacji, które posiadamy, wynika, że to jest ponad 10 mln zł. Myślę, że w toku są jeszcze inne sprawy i ustalenia będą jeszcze mniejsze. Ustalenia kontroli zmieniły się dopiero pół roku temu. Tych spraw nie zostało już jednak dużo, więc myślę, że przedsiębiorcy wyjdą z tego obronną ręką. Pani minister słusznie podkreśliła, że w razie potrzeby Krajowa Administracja Skarbowa służy również takimi mechanizmami prawnymi jak ulgi, które mogą być również stosowane dla tych przedsiębiorców, którzy są w trudniejszej sytuacji.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję serdecznie. Czy pan dyrektor Waszkiewicz chce uzupełnić, a przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie pana przewodniczącego Grabarczyka, oczywiście jeżeli ma pan taką wiedzę?

Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury Jarosław Waszkiewicz:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Szanowni państwo, kwestie dotyczą przeszłości i przyszłości. Obie kwestie powinny być załatwione w odpowiedni sposób i we współpracy z naszymi wykonawcami. Ministerstwo Infrastruktury z jednej strony wspiera działania GDDKiA zmierzające do tego, żeby indywidualne problemy wynikające z ustaleń komisji kontroli skarbowej i indywidualne przypadki rozpatrywać szybko i sprawnie i doprowadzić do stworzenia procedury szybkiego rozpatrywania spraw już wcześniej wyjaśnionych na poziomie kontroli skarbowej i ostatecznie być może nawet do zawierania ugód czy też wprowadzenia czyszczących te sprawy aneksów do zawartych umów.

Z drugiej strony cały czas zwracamy się z apelem do MF, żeby w toczących się postępowaniach uwzględniane były nie tylko nowe objaśnienia podatkowe, za które jeszcze raz bardzo dziękujemy, ale również wnioski płynące z wyroku NSA z tej ostatniej sprawy. Mamy nadzieję, że wspólne działania doprowadzą do ostatecznego rozwiązania tego problemu, który jest z nami od wielu lat i niestety jeszcze w bardzo bolesny sposób dotyka część firm. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję serdecznie. Czy dyrektor Żuchowski z GDDKiA chciałby coś uzupełnić?

Pełniący obowiązki zastępca generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad Marcin Nowacki:

Dzień dobry państwu. Marcin Nowacki, zastępca pana dyrektora Żuchowskiego. Cóż, mogę powiedzieć tylko, że kwestia jak najszybszego rozwiązania problemów, które wynikły ze zmian interpretacji organów podatkowych, jest dla GDDKiA bardzo istotna. Prowadzimy szereg różnych zadań, zarówno inwestycyjnych, jak i utrzymaniowych. Przewodnią ideą, od wielu lat sprawdzającą się w naszej działalności, jest to, żeby przede wszystkim uczciwie rozliczyć się w podmiotami, które działają na naszą rzecz, a po drugie – żeby podmioty i osoby nimi zarządzające działały w możliwie mało zmiennym środowisku, takim, które jest dla nich przewidywalne.

Co do szybkiej ścieżki pomocy i jak rozumiem, ugód, to wydaje się, że na tym etapie byłoby to problematyczne. Clou tego problemu jest systemowe rozwiązanie tego, co się zadziało. Wierzę w to, że dla tych problemów, które miały miejsce wcześniej, objaśnienia podatkowe mogą być taką pomocą. Trudno nam też aneksować umowy, które już się pokończyły.

Bardzo istotą kwestią są też umowy nowe, które zawieramy. Uważamy, że objaśnienia podatkowe nie do końca wyjaśniają sposób postępowania, jaki powinniśmy przyjąć w zakresie stawki podatku VAT, i dlatego na dzień dzisiejszy ostrożnościowo przyjmujemy stawkę na poziomie 23%. Wyjaśnienie tego jest bardzo istotne, dlatego że gdybyśmy mieli jasność, że przyjmiemy odrębne stawki dla poszczególnych asortymentów nowych umów, być może pozwoliłoby to na wykonanie większego zakresu działań z naszej strony.

Oczywiście jesteśmy w kontakcie z Ministerstwem Finansów. Po długiej korespondencji i wielu spotkaniach kolejnym organem, który został nam wskazany, jest Krajowa Informacja Skarbowa i możliwość uzyskania wiążącej informacji czy interpretacji skarbowej dla poszczególnych asortymentów ujętych w tabelach elementów rozliczeniowych. Liczymy na to i chcemy jak najszybciej rozwiązać ten problem. Tak jak mówię, nie chcemy generować problemów w przyszłości, dlatego obecnie przyjmujemy stawkę ostrożnościowo na poziomie 23%.

Pełniący obowiązki generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad Tomasz Żuchowski:

Tomasz Żuchowski. Jeśli mogę tylko dodać, to myślę, że ta dyskusja już od tylu lat się toczy, że warto ten temat rozwiązać. Chciałbym też wskazać, że dzisiaj – przy wszystkich wypowiedziach – nam bardzo na tym zależy, natomiast jako instytucja nie jesteśmy władni rozwiązać ten problem. Myślę, że była już masa spotkań i masa wymienionej korespondencji z OIGD, z panią prezes Dzieciuchowicz, z branżą. Na ten moment, jak wiemy, całe clou tematu dotyczy lat minionych, w stosunku do których organy skarbowe podchodziły tak a nie inaczej. Z tego tytułu tylko i wyłącznie te organy są w stanie zadośćuczynić problemom, które zgłaszają firmy utrzymaniowe.

Tak jak powiedział pan dyrektor Marcin à propos interpretacji, która pojawiła się na stronie ministerstwa, dalej będziemy rozmawiali z MF, nawet wystosowaliśmy stosowne pismo w tym temacie, bo co do zasady, wchodząc w specyfikę umów, ona nie rozwiązuje problemów w taki sposób, jakiego byśmy sobie sumarycznie życzyli. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję serdecznie, panie dyrektorze. Po wysłuchaniu pana wypowiedzi widzę, że zdecydowanie większą empatią kieruje się resort finansów i pani minister Rzeczkowska niż GDDKiA, która na bieżąco współpracuje z wykonawcami. Myślę więc, że wyrażę opinię całej Komisji, apelując o to, żeby jednak podjąć próbę bardziej życzliwego podejścia do tej kwestii, zbliżonego do podejścia resortu finansów, bo widać, że wola jest, a zazwyczaj bywało odwrotnie. To jest mój apel jako przewodniczącego Komisji, oczywiście nie będziemy nad nim głosowali. Dziękuję serdecznie.

Czy są jeszcze jakieś głosy? Jeśli nie ma, serdecznie dziękuję. Zamykam posiedzenie Komisji.